

CIEE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°15-2019



EVOLUCIÓN DEL PARADIGMA CONTEMPORÁNEO DE LA DEFENSA EN CHILE





CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web www.anepe.cl. Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico ciee@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

EVOLUCIÓN DEL PARADIGMA CONTEMPORÁNEO DE LA DEFENSA EN CHILE*

2019

Dr. Luis Rothkegel Santiago**

Resumen

En este trabajo se intenta dejar constancia de las circunstancias más trascendentales ocurridas en el ámbito de la Defensa entre dos realidades de nuestro país: el punto de inicio se ubica en las acciones realizadas por las autoridades para enfrentar las controversias fronterizas ocurridas en los inicios del siglo XX. A juicio del autor, la posición estatal estuvo vinculada al carácter de la amenaza externa y al conflicto armado convencional, muy propio de la guerra de segunda generación. El otro aspecto, y punto de término del estudio, corresponde a la naturaleza de los conflictos actuales, o bien, a la tendencia del siglo XXI que apunta el desplazamiento progresivo del conflicto convencional hacia un terreno híbrido, modelo en estudio y de discutida definición.

Palabras clave: Defensa, paradigma contemporáneo de Defensa, evolución política y militar.

Introducción

En los inicios del siglo XX nuestro país enfrentó una de las crisis bilaterales con la República Argentina causada por los desacuerdos entre las comisiones que debían trazar el límite del territorio continental en la forma descrita en el Tratado de 1881; además, permanecían latentes ciertos asuntos irresueltos con Perú y Bolivia

a consecuencias de la Guerra del Pacífico. El corolario de este escenario fue la Ley N° 1.462 de “Reclutas y Reemplazos del Ejército y Armada” promulgada en septiembre de 1900, y la llamada “paz armada”¹ vivida desde 1895 en adelante. Ahora, casi al expirar el segundo decenio del siglo XXI, es factible registrar numerosas teorías

* En alguna de las partes de este trabajo se incluyeron resultados de un proyecto de investigación realizado por el infrascrito en la ANEPE, producto del concurso “extramuro”; no publicado.

** Oficial de Ejército en retiro con el grado de coronel. Oficial de Estado Mayor y Profesor en Historia Militar y Estrategia; Licenciado en Ciencias Militares; Magíster en Análisis Político Estratégico; Magíster en Historia con mención en “Historia de Chile”; Doctor en Estudios Americanos con especialidad en “Historia”. Actualmente integra el cuerpo docente de la Escuela Militar.

¹ Desembolsos en las asignaciones presupuestarias con el objeto de regular las adquisiciones del material bélico, conjuntamente con los otros proyectos, leyes enfocadas hacia el mejoramiento de las capacidades militares que debían instalarse con urgencia en las instituciones de la defensa. Es la persistencia de completar el parque de armamentos durante la crisis y no en pleno desarrollo de la posible guerra.

elaboradas en torno a las nuevas condiciones de la seguridad internacional y de la Defensa Nacional. En este sentido, se insiste en las amenazas transnacionales –prefiero llamarlas amenazas transfronterizas– cada vez más intensas y dinámicas.

Es decir, la transfronterización de las amenazas y el carácter actual del régimen internacional evolucionaron el paradigma de la Defensa hacia inesperados y dinámicos contextos. Aun así, según las experiencias de los países más avanzados, no es recomendable reemplazar la agenda acreditada en las décadas anteriores por una nueva, por el contrario, se entiende que la agenda de la Defensa se ha ampliado con el propósito de atender las capacidades destructivas utilizadas por los actores no estatales (terrorismo, crimen organizado, entre otros) y la presencia de conflictos internos de naturaleza muy compleja.

Pues bien, la evolución constante y resuelta del conflicto tradicional del siglo XX no ha pasado desapercibido en los centros de estudios de la seguridad y defensa; por el contrario, los investigadores y analistas permanentemente exploran las respuestas estratégicas para disminuir los niveles de incertidumbre causados por estos escenarios muy difusos. Por ejemplo, en Europa hace años se puso en vigencia la Política Común de Seguridad y Defensa, y la OTAN rediseña periódicamente las respuestas para enfrentar amenazas que han irrumpido la paz y tranquilidad de los países europeos.

Se entiende, entonces, que el problema se presenta cuando las autoridades de la estructura superior de la política proyectan solucionar los conflictos generados por la naturaleza de las amenazas actuales, con las estrategias políticas y militares creadas hace décadas atrás. De allí que el objetivo de este estudio es llegar a mencionar cuáles podrían ser las

“... la transfronterización de las amenazas y el carácter actual del régimen internacional evolucionaron el paradigma de la Defensa hacia inesperados y dinámicos contextos.”

consideraciones a tomar en cuenta para contestar las circunstancias disruptivas impuestas por el conflicto del siglo XXI, mediante la observación y análisis de los hitos que marcaron la evolución del paradigma de la Defensa en Chile. En el análisis se utilizó un método comparativo y crítico, pero con

una sola finalidad: elaborar un documento útil y práctico.

El carácter “fuerte” de la Defensa en el tránsito del siglo XIX al siglo XX

En los primeros años del siglo XX aún estaban vigentes las normas de la defensa fundadas en el siglo anterior, vistas con tanta claridad en el celo por mantener altivo los intereses de la nación. En primer lugar, el texto constitucional de 1833 depositaba en el Jefe Supremo el deber de disponer el empleo de la fuerza de tierra y mar, organizarlas, distribuirlas, y mandarlas personalmente con acuerdo del Senado o Comisión Conservadora, según correspondiera. El ministro de Guerra y Marina cumplía sus funciones de acuerdo a lo establecido en la ley de 21 de junio de 1887 “Orgánica de Ministerios”; mientras, las Ordenanzas Generales reglaban la organización, la disciplina y lo administrativo de las instituciones armadas.

Por su parte, después de la Guerra Civil de 1891 se comprendió con mayor razón la trascendencia del control civil hacia la fuerza pública, un pronunciamiento conocido desde la época portaliana que fue madurando la relación jerárquica entre la política y lo militar, muy de acuerdo con el ideal del Estado moderno de espíritu republicano. Pero también, a pesar del proceso de profesionalización de las ramas castrenses, las instancias de corte civilistas buscaban derribar la inclinación hacia el desorden causado en los años anteriores por los cuartelazos y los movimientos armados.

Con todo, la obediencia y no deliberación bastante arraigada en el cuerpo de oficiales imperó como doctrina disciplinaria durante la pugna de 1891 entre el Ejecutivo y Legislativo y, años después, esta doctrina sustentada en la obediencia absoluta (o ciega) asomó claramente y sin disimulo cuando el gobierno dispuso el empleo de la fuerza armada en las convulsiones internas a raíz de la *cuestión social*.

Aun así, en parte alguna de la segunda mitad del siglo XIX, las instituciones militares habían rendido tan grandes servicios a la defensa de la patria. No en vano uno de los rostros distintivos de la política nacional fue la firme voluntad de resguardar la soberanía política y la soberanía territorial en concordancia con los intereses de la nación². Innumerables son los hechos trascendentales en esta idea, empezando por mencionar las manifestaciones del fenómeno

bélico³ y el énfasis dada a la función defensa en los momentos de las crisis bilaterales. De hecho, durante la presidencia de Federico Errázuriz Echaurren (1896-1901), la estructura decimonónica encargada de la seguridad exterior inició un ciclo de transformaciones importantes. Errázuriz calificó de *leal y amistosas* las relaciones con la República Argentina, y con las repúblicas de Perú y Bolivia declaró: “*son consecuencia natural de los pactos de Paz y de Tregua celebrados en los años 1883 y 1884*”.

“... después de la Guerra Civil de 1891 se comprendió con mayor razón la trascendencia del control civil hacia la fuerza pública, un pronunciamiento conocido desde la época portaliana que fue madurando la relación jerárquica entre la política y lo militar,...”

De la fuerza armada el primer mandatario insistió en el alto nivel de la moralidad y disciplina del renovado Ejército, y constató el material suficiente y de última generación de la Armada, capaz de asegurar la defensa del país⁴. En la misma idea, el mayor Francisco Javier Díaz,

en uno de sus apuntes publicado en las revistas institucionales, señaló: “*la defensa territorial del país tiene una alta significación para la existencia del Estado y forma una parte muy importante de la defensa nacional (...)*”⁵.

Con estos antecedentes, queda claro que en los inicios del siglo XX la respuesta política en materias de Defensa no mostró debilidades; el carácter fuerte de la función se aprecia en las sucesivas crisis fronterizas de 1898 y 1902 con Argentina. En ambas instancias se mantuvo casi inalterable el equilibrio de los potenciales hasta alcanzar puntos de entendimiento reflejados en el “Abrazo del Estrecho” frente a la ciudad

² ROTHKEGEL, Luis. Proceso de profesionalización de los ejércitos de Argentina y Chile. Implicancias en los sistemas políticos. 1895-1938. Santiago; CESIM, pp. 131 en adelante, 2018.

³ Guerras de la Independencia (1810-1818); guerra con la confederación del norte (1936-1939); guerra con España (1865-1866); guerra del Pacífico (1879-1883).

⁴ GOBIERNO DE CHILE. Mensaje leído por S.E. el presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Santiago, Imprenta Nacional, 1900.

⁵ DÍAZ, Francisco J. Estudio sobre la defensa territorial de Chile. En: Memorial del Estado Mayor, 1906.

de Punta Arenas (1899), y la firma del Tratado de Equivalencia Naval, Paz y Amistad, llamado también Pactos de Mayo (1902), disipando en esos años los peligros de guerra con el país trasandino; con Bolivia el Tratado de 1904 fijó los deslindes fronterizos, y con Perú, las relaciones diplomáticas recién reanudadas allanaron el camino para un arreglo definitivo, lo cual se logró en 1929.

Con razón, entonces, cuando Germán Riesco entregó el gobierno en 1906 la amistad con Argentina había mejorado y la buena predisposición mutua se exhibió en la inauguración del Cristo Redentor en la cordillera de los Andes. Años después, los intercambios protocolares y celebraciones conjuntas en razón de la conmemoración del centenario de 1910 acentuaron los momentos de amistad y paz.

Es más, en 1915 Alejandro Lira en nombre de la diplomacia chilena, junto a los cancilleres de Argentina y Brasil, firmaron el Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje, uno de los proyectos que se venía gestando en los países del ABC desde los primeros años del nuevo milenio, a fin de convenir protocolos de diálogo ante la posible aparición de controversias, empero, por los motivos señalados en la siguiente cita no alcanzó a concretarse⁶.

Ahora bien, los argumentos tomados en cuenta por las autoridades y los jefes militares para innovar en el funcionamiento del ministerio de Guerra y Marina, y profesionalizar cabalmente las instituciones armadas, guardan relación con las amenazas externas bastante precisas con las circunstancias preponderantes del contexto

internacional. Sin perder de vista ambas consideraciones, además las transformaciones en Defensa son factibles de explicar desde el fenómeno de la *guerra*, conocida en los círculos de la política chilena, y muy fructífera en los hombres de armas por los estudios de las ciencias militares en las prestigiosas academias del continente europeo. Incluso el Jefe Supremo y los parlamentarios se animaron a desarrollar el paradigma doctrinario utilizado por los países potencia en las guerras europeas.

“En esta idea, las amenazas externas en contra del funcionamiento normal de los elementos esenciales del Estado (territorio, soberanía, y los valores de las sociedades) eran las militares.”

En esta idea, las amenazas externas en contra del funcionamiento normal de los elementos esenciales del Estado (territorio, soberanía, y los valores de las sociedades) eran las militares. La visión era la *guerra clásica* de índole ilimitada, total, y absoluta⁷,

de tal modo que, desde el punto de vista cuantitativo, significaba mayor implicación de la sociedad en el conflicto bélico, pero también los adelantos tecnológicos golpearon los modelos tradicionales de la conducción militar.

Es que la guerra era el instrumento de máxima connotación utilizado por la política para solucionar los problemas no resueltos por otros medios. En nuestro país, esta teoría cuantitativa quedó a la vista en dos elementos esenciales: el primero tiene que ver con la creación del servicio militar universal en 1900, y el segundo se relaciona con la preparación y movilización del poder nacional para enfrentar un posible conflicto bélico. En esta evidencia asoma la importancia que se le dio a los objetivos de la seguridad exterior en su estilo clásico -función primaria y esencial del Estado- y la

⁶ UNIVERSIDAD DE CHILE – CESIM. A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional. Santiago; Instituto Estudios Internacionales de la UChile-CESIM, 2016.

⁷ AZNAR, Federico y GONZÁLEZ, Andrés. Las generaciones de guerras. Guerras de segunda y tercera generación (II) IEEE. Boletín 59 diciembre de 2015.

responsabilidad de las instituciones armadas en la instrucción de los medios militares y en la elaboración de los planes de batalla.

En síntesis, en el cambio del siglo XIX al XX, la autoridad se propuso reedificar la estructura de la Defensa con la convicción de progresar en los asuntos castrenses en plena convivencia con las situaciones bilaterales reinantes y muy de acuerdo con las teorías de las ciencias militares adquirida por los oficiales en el continente europeo y en las academias nacionales. Era lo más óptimo y coincidente con los recursos políticos aplicados en la seguridad externa del país⁸. En todo caso, sobresalía la imagen de un país de tradiciones guerreras y de carácter fuerte⁹.

Otro punto interesante de constatar en esta síntesis —que a veces pasa desapercibido— son los fructíferos resultados de la relación casi permanente entre la cancillería y la Defensa. La larga data de este vínculo en la era de los Imperios, en donde su objetivo, principalmente la guerra, comprometía a la totalidad del Estado, pero sobre todo fundamental fue la tarea cumplida por las Fuerzas Armadas.

Entonces, por esa razón, insisto en los resultados de la sostenida relación entre ambos ministerios que fue determinante en la gestación de lograr acuerdos en torno a los asuntos de contexto con los países vecinos. Es decir, la relación entre las acciones estratégicas de la cancillería y la seguridad externa generada por la función defensa fueron capaces de cambiar la paz armada por el arbitraje de Su Majestad británica.

Así la Defensa comenzó el siglo XX, período en el cual se realizaron las reformas más importantes, se supone de fuertes proyecciones en el siglo.

Progresivo debilitamiento de la Defensa en el siglo XX

“... en el cambio del siglo XIX al XX, la autoridad se propuso reedificar la estructura de la Defensa con la convicción de progresar en los asuntos castrenses en plena convivencia con las situaciones bilaterales reinantes...”

En los inicios del nuevo siglo Chile se planteaba en el contexto nacional e internacional como un país de escasas vulnerabilidades estratégicas que había sido capaz de mantener equilibrado los potenciales *sin arriesgar la soberanía territorial*. En esta línea, la doctrina reinante en las concepciones de la defensa, como se dijo, era la “clásica”, bastante demostrable en los

estudios de la Primera Guerra Mundial. Las modificaciones para el caso nacional radicaron en los modelos de empleo de los medios militares y en la introducción de los escasos adelantos tecnológicos. Se podría decir que a lo largo del siglo la amenaza externa no varió su expresión militar, dando cabida a las conocidas hipótesis de conflicto trabajadas por los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas.

Tampoco en la Constitución de 1925 se constataron cambios a los deberes del Jefe Supremo relacionados con los medios de la Defensa, ni tampoco fueron modificadas las obligaciones que debían cumplir las fuerzas de tierra y mar; más bien la propuesta de Arturo Alessandri, de 1925, contempló los mismos artículos contenidos en la carta fundamental de 1833. Por lo tanto, en el instrumento normativo del sistema político del siglo XX no se vislumbran cambios sustantivos.

⁸ ROTHKEGEL, Luis. Loc. Cit.

⁹ GÓNGORA, Mario. Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Santiago; Editorial Universitaria, 1981.

En el nivel ministerial, la Defensa tuvo variaciones no tan solo estructurales, porque entraron en vigencia nuevas disposiciones accesorias a la carrera militar iniciadas con el decreto promulgado en marzo de 1901, mediante el cual se dispuso la centralización de los asuntos administrativos en el ministro de Guerra. A los pocos años aconteció la gran reforma sobre la base de una serie de decretos y nuevos reglamentos dictados a partir del 12 de mayo de 1906.

En esa fecha se promulgó el D.S. 702 firmado por el ministro de Guerra, general Salvador Vergara, y por el presidente de la República, Germán Riesco Errázuriz. Si bien la autoridad ministerial no estaba facultada para ejercer la conducción de las instituciones, con esta nueva ordenanza, en el campo político se concentraron todas las atribuciones y decisiones administradas consideradas prioritarias para progresar en la carrera militar, como lo eran los ascensos, nombramientos, regulaciones económicas y designaciones al extranjero. Sobre el particular, es factible analizar detalladamente los efectos de estas disposiciones en el cuerpo de oficiales y en el buen servicio de la profesión militar, quedando pendiente para otra oportunidad.

En el plano de la política interna, durante los mismos años, las demandas sociales y las huelgas fueron percibidas como una amenaza de rebelión social más que como un conflicto del trabajo¹⁰. En circunstancias de estados de excepción constitucional o de ley marcial, los destacamentos armados fueron empleados sistemáticamente por los poderes del Estado. Esta vez, las relaciones de las autoridades con las instituciones de la Defensa, se asociaban

más con el uso de la fuerza para mantener o recuperar el orden interno que con la voluntad de progresar en el quehacer profesional. De esta reflexión, se entiende entonces, que la lógica de la subordinación, del control político y su corolario, la obediencia absoluta, flanquearon los progresos del quehacer castrense en aquellos años de crisis política.

“... se entiende entonces, que la lógica de la subordinación, del control político y su corolario, la obediencia absoluta, flanquearon los progresos del quehacer castrense en aquellos años de crisis política.”

Las posteriores modificaciones no alteraron mayormente el decreto original de mayo de 1906. Se mantuvo en vigor hasta 1924, año en que se organizó la Inspección General como Comando Superior del Ejército con las atribuciones dispuestas por el Decreto Ley N° 106, de 19 de noviembre de 1924¹¹. Acto seguido, casi el expirar el gobierno de

Carlos Ibáñez del Campo, la creación de la Fuerza Aérea en marzo de 1930, trajo consigo la Subsecretaría de Aviación, arreglo estructural decisivo que originó en 1932 la transformación del Ministerio de Guerra y Marina en Ministerio de Defensa Nacional, denominación duradera hasta hoy, pero, en ningún momento después de su creación, el ministerio fue dotado de organismos especializados de asesoría y de planificación militar.

De allí, Carlos Molina, en su trabajo que cito más adelante, nos recuerda la importancia de la creación de los cargos de los Comandantes en Jefe institucionales a partir del 27 de abril de 1931 en el Ejército, en 1932 en la Fuerza Aérea, y en la Armada en 1938. Siguiendo con la lectura de la cita, la decisión de crear el Ministerio de Defensa Nacional tuvo doble importancia. Primero, reflejó avances en el ámbito de la seguridad externa y, segundo, reguló el quehacer ministerial orientado a

¹⁰ DEL POZO, José. Historia de América Latina y del Caribe (1825-2001). Santiago, LOM, 2002, p. 82.

¹¹ MATUS, Juan Guillermo. Régimen Jurídico de las ramas de la Defensa nacional. El Ejército de Chile. En: La Defensa Nacional. Santiago, Imp. Fuerza Aérea de Chile, p. 191, 1945.

colaborar en las funciones del Ejecutivo en materias de Defensa nacional: "...a diferencia de los antiguos ministros de Guerra y de Marina, no se trataba ahora de ejercer el mando directo sobre las Fuerzas Armadas que contaban con sus respectivos comandantes en jefe, sino que, constituirse en una instancia de planificación, coordinación y control..."¹².

Por ende, sumado los efectos en los países del cono sur causado por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, particularmente cuando EE.UU. de A. entró en la guerra después del sorpresivo ataque japonés a Pearl Harbor, en nuestro país se promulgó la Ley N° 7.144 que "Crea el Consejo Superior de Defensa Nacional" que tuvo por objeto asesorar al gobierno en el estudio y resolución de los problemas referidos a la Defensa nacional y, en 1942, se creó el Estado Mayor de la misma cartera como organismo de asesoría dependiente del ministerio.

Coincidiendo con las conclusiones de Carlos Molina, la Defensa nacional progresaba con el establecimiento de organismos permanentes en donde políticos y militares interrelacionados fueron capaces de enfocarse en la seguridad externa del país. Me atrevo a decir, surgía una de las reformas importantes y que habría de tener proyecciones en lo que sería su accionar en el siglo XX. Por ejemplo, se sugiere la lectura de la obra: "La Guerra, su conducción política y estratégica" del general Manuel Montt Martínez publicado en 1955¹³. El general Montt explica con claridad las circunstancias para comprender

el fenómeno de la guerra y puso a pruebas un proceso de planificación muy fecundo orientado a defender el país de las amenazas externas. Por esos motivos, el oficial general fue felicitado por el ministro de Defensa, mediante una circular ministerial que se encuentra en el libro reeditado por la ANEPE, ya citado.

"... crear el Ministerio de Defensa Nacional tuvo doble importancia. Primero, reflejó avances en el ámbito de la seguridad externa y, segundo, reguló el quehacer ministerial orientado a colaborar en las funciones del Ejecutivo en materias de Defensa nacional:..."

Según el análisis bastante más extenso realizado por Carlos Molina, la creación del nuevo Ministerio de Defensa Nacional —en la estructura superior de la política— moderó las inconsistencias de asesoría y de planificación observadas en las antiguas organizaciones.

No obstante, desde una visión crítica, es plausible constatar que en la memoria histórica del servicio público se registran numerosos periodos en que las autoridades se olvidaron de continuar con los esfuerzos impulsados años anteriores para cumplir con las exigentes tareas de la defensa de nuestro país, apreciada *sustantiva* en los prolegómenos de la seguridad exterior. Dicha omisión en el seno de varios gobiernos, se podría decir, estuvo empapada de desconfianza hacia los cuerpos armados muy ligada a la supremacía del poder político, que ya lo había practicado Diego Portales en la década de 1830, y por otras circunstancias no menores afectas al desprovisto erario nacional.

Los resultados de las circunstancias dichas en el párrafo anterior, quedaron a la vista en las decadentes condiciones en que se encontraba el material de guerra en poder de las instituciones

¹² MOLINA, Johnson, Carlos. Conducción de la defensa nacional en Chile 1910-1960. En: La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro. Santiago; Libros de Colección de Investigaciones. ANEPE, N°28. p. 81. 2012.

¹³ MONTT, Martínez, Manuel. La Guerra, su conducción política y estratégica. Santiago; Libros de Colección de Investigación ANEPE, edición especial en el año del bicentenario, 2010. 3° edición

armadas durante el período comprendido a partir de la II Guerra Mundial. En la guerra, Chile adoptó una postura pro-aliado lo que le permitió renovar, en parte, el obsoleto armamento. Es así que desde 1943¹⁴ se recibió desde los EE.UU. de A. el primer material motorizado y blindado logrando un relativo adelanto tecnológico y, en abril de 1952, Chile firmó el convenio o Pacto de Ayuda Militar (PAM). El presidente Gabriel González Videla al proponer el PAM al Congreso Nacional hizo ver la importancia que la ayuda militar tenía para nuestras Fuerzas Armadas, las cuales, debido a la precaria situación del presupuesto de la nación, no se había podido renovar el material antiguo.

Por su parte, las palabras del entonces ministro de Defensa, general Guillermo Barrios Tirado, fueron esclarecedoras: “el Ejército instruye la mayoría de sus reservas anuales con el viejo material de 20, 30 y 40 años de edad y una mínima parte adquirida después de la Segunda Guerra”¹⁵. A todas luces, la situación particular de la función primaria de la Defensa nacional, en esos años, mostraba serios contrastes con la importancia dada por los poderes del Estado en los años iniciales del siglo XX.

Este comentario invita a pensar en los motivos del anticuado e insuficiente arsenal para enfrentar las crisis de 1958 con Argentina, de 1975 con Perú, y de 1978 con Argentina. En cada una de estas realidades mientras la diplomacia se reunía en el marco de las negociaciones bilaterales, el instrumento bélico se preparaba aceleradamente para un inminente enfrentamiento armado. En efecto, la serie de malestares fronterizos iniciados en enero de 1958 en el islote Snipe, ubicado en la zona general del canal Beagle, finalizaron

en febrero de 1959 cuando en el aeropuerto de Los Cerrillos, en Santiago, se reunieron los presidentes Jorge Alessandri Rodríguez de Chile y Arturo Frondizzi de Argentina, declarando los “deseos de encontrar vías pacíficas para la solución de los diferendos existentes”¹⁶.

La crisis con Perú se desencadenó durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado en la década de los años 70. Ambos países vivieron momentos de tensión fronteriza a pocos años de conmemorarse el centenario de la Guerra del Pacífico. Mientras se diluía el conflicto con el general Francisco Morales Bermúdez, a la cabeza del gobierno peruano, despuntaba otra fricción tanto o más peligrosa.

En efecto, el laudo arbitral difundido en mayo de 1977 reconoció los derechos de Chile en el canal Beagle y su soberanía sobre las islas Picton, Lennox y Nueva. La tensión fue escalando en 1978 hacia un escenario bélico, año en que el gobierno argentino declaró “insalvablemente nulo” el fallo de la reina Isabel II. La negativa difundida en los principales periódicos argentinos reeditó en las Fuerzas Armadas de ambos países los años del potencial conflicto vivido entre 1898 y 1902, y en 1958. El aumento de la tensión fue disipado por la mediación de SS Juan Pablo II durante seis años de incansable trabajo, cuyos resultados quedaron ratificados en el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984 que lleva el sello de la amistad y de la solución definitiva de las controversias de más de cien años. Los hechos sucedidos en esos años se encuentran en el libro *Chile y Argentina. Historia del gran conflicto*, del general Ernesto Videla Cifuentes.

¹⁴ EMGE. Historia del Ejército de Chile, tomo IX. Santiago; IGM., pp. 144, 1984

¹⁵ *Ibid.* pp. 82-83.

¹⁶ BRAVO, Valdivieso Germán. El incidente del islote Snipe. En: Revista de Marina, enero, febrero 2018. Lecciones de la Historia, pp. 80–85.

Al final de cuentas, en todas estas situaciones, los gobiernos reconocieron las condiciones poco competitivas de la seguridad exterior a raíz del escaso equipo y del obsoleto material de guerra. Desde ya, la percepción generalizada del estallido de una guerra en los años de los conflictos significó apresuradas adquisiciones cuyas cifras dan cuenta del aumento repentino de la inversión en los asuntos de la Defensa.

El estudio de estos casos, y otras circunstancias similares, no explican a cabalidad todas las razones por las que los gobiernos omitieron la entrega de los recursos para la Defensa del país.

Precisamente, en 1958 se promulgó la ley 13.196 conocida como “Reservada del Cobre” (hoy derogada), donde se estableció la provisión de los recursos destinados a las inversiones de carácter estratégico. Se regularon los requerimientos de distinta índole, pero, conjuntamente crearon las condiciones para cumplir las misiones de la Defensa en el marco de la seguridad externa. La historiografía coincide en señalar que esta iniciativa prosperó en el parlamento debido al incidente protagonizado por la Armada argentina en el islote Snipe en la zona austral (1958), el cual denunció condiciones muy pobres de equipamiento y de respuestas eficientes de las Fuerzas Armadas.

A modo de conclusión, en los primeros decenios del siglo XX, Chile se planteó con carácter fuerte en el campo internacional, quizás debido a un proceso de fortalecimiento de la Defensa en un tiempo relativamente corto debido a los problemas limítrofes con los países vecinos. Pero también la Defensa e instituciones dependientes mantuvieron casi sin alteraciones la posición clásica para enfrentar los conflictos,

evidentemente porque las amenazas externas de índole militar apuntaban hacia los elementos esenciales de la supervivencia del Estado. En este paradigma, la necesidad de preservar el territorio, la soberanía y los valores de la sociedad exigían la participación prioritaria de las Fuerzas Armadas, canalizando todos los medios posibles hacia un complejo y duro escenario de confrontación bélico, realidad aceptada por los chilenos según se observa en el propio proceso histórico.

“El problema es que las fortalezas logradas en el marco de la Defensa nacional comenzaron a disiparse a consecuencias de realidades confusas vividas en la política interna y precariedad económica del Estado.”

El problema es que las fortalezas logradas en el marco de la Defensa nacional comenzaron a disiparse a consecuencias de realidades confusas vividas en la política interna y precariedad económica del Estado. Se entendió a la fuerza armada como un instrumento

elemental en orden interno, que aparece en casi todas las expresiones del recuento historiográfico del sistema político chileno. Todo esto proveniente del siglo XX chocó en el siglo XXI con las manifestaciones de toda índole altamente dinámica, tal cual se enumeran en los diferentes escenarios de la seguridad y defensa actuales. Es que la realidad cada vez más transfronteriza del contexto internacional agudiza las demandas a la Defensa nacional.

La Defensa en los primeros años del siglo XXI

• En lo internacional

A propósito de las conclusiones, en el siglo XX las soluciones a los problemas de las amenazas externas estuvieron dominadas por un elevado componente militar. En lo que llevamos del siglo XXI los múltiples agentes no estatales, como es el terrorismo y las organizaciones

criminales asociadas al tráfico de drogas, han intervenido en el sistema de seguridad internacional desafiando la paz y el bienestar de las sociedades nacionales, a su vez, se han ido prefigurando escenarios muy dinámicos con un alto grado de incertidumbre. Por lo tanto, a diferencia del siglo XX, hoy la respuesta política a las exigencias de la Defensa nacional es interministerial y multisectorial que acepta la participación de diversos sectores.

A pesar de las asimetrías posibles de advertir en los estudios comparados, los países del cono sur no han quedado al margen de representar sus inquietudes ante el cuadro descrito; por el contrario, el crimen organizado y su convivencia recíproca con el tráfico de drogas, de armas livianas, y de personas, han calado profundo en los márgenes normales de la seguridad y bienestar social, por eso, actualmente, a veces con distintas visiones y prioridades se notan los esfuerzos de los jefes de Estado para transitar hacia puntos de encuentro a fin de lograr niveles superiores de desarrollo, de crecimiento y bienestar social.

En ese mismo ambiente, los modelos de la seguridad y defensa han vivido nuevos, interdependientes y complejos escenarios –cito el caso de México, Colombia y Perú– en donde los ministerios de Defensa han definido estrategias de acción para dar cuenta y responder a los desafíos de hoy y del futuro. A pesar de ello, y sin desconocer que a cada Estado le corresponde decidir los medios y los modos de actuar, las tendencias indican prioridad hacia la *seguridad internacional*, al *fomento de las medidas de*

confianza mutua, construcción de *regímenes de seguridad cooperativos*, vertiginoso aumento del *uso tecnológico*, y reconocimiento al *legítimo uso de la fuerza* en el marco de la ONU; además, los libros blancos han constituido instrumentos declarativos para favorecer las confianzas y climas de entendimientos.

“En ese mismo ambiente, los modelos de la seguridad y defensa han vivido nuevos, interdependientes y complejos escenarios – cito el caso de México, Colombia y Perú– en donde los ministerios de Defensa han definido estrategias de acción para dar cuenta y responder a los desafíos de hoy y del futuro.”

Por otra parte, la presencia de las amenazas no estatales, de los conflictos complejos o de baja intensidad, y la voluntad política de solucionar los conflictos interestatales en los tribunales internacionales, han ido desplazando paulatinamente la ocurrencia de la guerra clásica o convencional; empero, toda disuasión convencional es y será estrategia de progreso; al unísono, se han desarrollado capacidades polivalentes para actuar en otro tipo de

escenarios.

• El caso nacional

Esta nueva realidad puso en jaque el marco normativo del sector heredado del siglo XX. De partida, atendiendo a la naturaleza de los conflictos contemporáneos, se requieren de fuerzas interoperativas y polivalentes, así como de un estrecho afianzamiento entre actores políticos y militares, en tanto, la Defensa es una responsabilidad primaria del Estado y no exclusivamente de los militares; aunque el papel de las Fuerzas Armadas sea central. En este contexto, en el ministerio se fue produciendo la adaptación a las normas contenidas en la Ley 20.424 y al articulado del D.S. 113; ambos, tocan a la política y a la estrategia.

La Ley 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” de 2010, y el D.S. 113 “Establece Proceso de Planificación de la Defensa Nacional” de 2014, parecieran ser los documentos doctrinarios pertenecientes al funcionamiento del sistema de la Defensa, independiente de las demás leyes y decretos con carácter de política pública, y de la gestión en el campo internacional. La señalada ley dejó sin efecto la estructura ministerial de los años 1940, y el decreto supremo estableció un proceso de planificación que le permitiera a la Defensa actuar en diferentes escenarios operacionales. Quedó estipulada la necesidad de definir capacidades estratégicas para hacer frente a los riesgos y amenazas que pudieran afectar la seguridad exterior del país, y se derogó el decreto supremo N° 37 de 1950, sobre los antiguos procesos de planificación.

De la lectura de estos documentos es posible apreciar ciertos rasgos de un proceso de modernización institucional que han cobrado fuerza, desde donde es factible dimensionar ciertos factores determinantes –para los analistas- que paso a desarrollar enseguida.

1. Seguridad exterior, conflicto bélico clásico, y zona de paz

De acuerdo a la institucionalidad del Estado, la razón primordial y fundamental de la Defensa se ubica en el contexto de la seguridad exterior, por lo tanto, significa orientar las acciones desde el punto de vista clásico con el propósito de lograr un determinado nivel de seguridad, la cual, en la estructura superior o la gran política, puede ser compartida con la función diplomática en razón

de objetivos comunes.

En este plano, las acciones de las Fuerzas Armadas se concentran en cuatro ejes de acción. Se trata de la *disuasión convencional*, de las *crisis externas*, actúan ante las agresiones externas, y colaboran en la *seguridad internacional*; es que los tres primeros conceptos no son muy visibles como telón de fondo en las apreciaciones y conclusiones de la seguridad nacional. La tendencia es omitir amenazas a la seguridad exterior del país en su sentido clásico, y, en virtud de esta concepción, entiendo por qué en estos años sobresale la expresión técnica de polivalente. Sin desviarme

del tema: ¿Cuáles podrían ser los motivos que paulatinamente fueron desvaneciendo las amenazas tradicionales, por ende, desfigurando las concepciones estratégicas de los conflictos armados del siglo XX?

Por lo pronto, no puede obviarse decir que los efectos de la disuasión convencional proyectada de acuerdo a las capacidades militares, fue un componente no menor en la prosperidad de los entendimientos bilaterales y en las apreciaciones de los escalones de asesoría sobre el quehacer de la fuerza armada y el desarrollo estratégico del sector. Otros factores importantes se refieren a los cambios de las políticas de Seguridad y Defensa producto de los efectos de las amenazas transfronterizas cuyos protagonistas son los agentes no estatales. En algunos casos, también, se debe a la supremacía de los conflictos de baja intensidad desatados en el interior de los Estados y su correlato, el empleo de los medios militares en la seguridad interna. Agrego para estos fines la voluntad política de solucionar los problemas limítrofes a través del

“La tendencia es omitir amenazas a la seguridad exterior del país en su sentido clásico, y, en virtud de esta concepción, entiendo por qué en estos años sobresale la expresión técnica de polivalente.”

diálogo y/o en los tribunales internacionales, y, por último, me parece importante destacar el claro entendimiento en los estudios de las ciencias militares sobre las consecuencias desastrosas causadas en las sociedades por las guerras externas.

Para ser más específico sobre el penúltimo punto, durante la celebración de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en La Habana, Cuba, en enero de 2014, los 33 países miembros, dentro de ellos Chile, proclamaron a América Latina y el Caribe como *zona de paz* renunciando al uso de la fuerza para resolver disputas con sus vecinos. Se privilegió la vía del diálogo y la negociación u otras formas de solución, y en plena consonancia, se buscó fomentar las relaciones de amistad y de cooperación entre sí, independientemente de las asimetrías entre los sistemas políticos. Asimismo, la región es una zona desnuclearizada y ha suscrito la mayoría de los tratados internacionales que controlan y transparentan las capacidades bélicas, además, se expresa con satisfacción el cumplimiento de la Convención de Ottawa.

Pero, el declive de los conflictos armados convencionales no ha estado a la par con los índices de paz ciudadana que se exhiben en numerosos países de la región. Variadas son las publicaciones de los organismos especializados que denuncian a América Latina como una de las regiones más violentas del mundo, de partida, es donde se ubican los 13 países con mayor índice de criminalidad. Desde hace varias décadas, los problemas causados por las debilidades institucionales son más factibles

de transformarse en violencia por crimen organizado. Otras tendencias observables están asociadas, en mayor o menor medida, a la violencia urbana, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas livianas, y al tráfico de personas. La presencia de estos escenarios hace que los países afectados estén propensos hacia conflictos que incluso pueden traspasar sus fronteras.

“Variadas son las publicaciones de los organismos especializados que denuncian a América Latina como una de las regiones más violentas del mundo, de partida, es donde se ubican los 13 países con mayor índice de criminalidad.”

La proclama de América Latina como zona de paz de hace cinco años atrás, no solo debe tomar en cuenta las voluntades políticas de solucionar los conflictos interestatales por la vía pacífica, o porque la región se ha declarado limpia de armas de destrucción masiva. Las cumbres internacionales deben discutir las causas

de los conflictos intraestatales irresueltos por el campo de la política, y el surgimiento de amenazas transfronterizas que han erosionado las fracciones más débiles de las sociedades nacionales, y han causado miles de muertes.

Por cierto, debemos reconocer que la región ofrece niveles aceptables de estabilidad en el mantenimiento de la paz entre los Estados, pero también, de igual forma la existencia de situaciones complejas por venir que, sin llegar a convertirse en crisis podrían deteriorar el rostro homogéneo de las relaciones internacionales. En este plano, los analistas no han descartado la posibilidad de ocurrencia de los conflictos interestatales, probablemente en los próximos decenios del siglo XXI, a raíz de ciertas causas visualizadas en la era del post modernismo, y que ya están afectando el normal desarrollo del bienestar y seguridad de las naciones. Los conflictos pueden desarrollarse de diferentes maneras a través de ciberataques, competencia

por la propiedad de los recursos, por sanciones u otros instrumentos económicos, o por situaciones fronterizas. Ya en 1996 el informe “Raíces de los conflictos armados” señaló la escasez progresiva de recursos ambientales tales como el agua potable y la tierra apta para el cultivo, como factores probables de provocar guerras por recursos o conflictos interestatales¹⁷.

Hasta aquí, visualizo tres consideraciones: 1) disminución del conflicto bélico tradicional; 2) zona de paz; 3) amenazas transfronterizas. El rasgo característico de estas citas, inscribe el reconocimiento implícito a la amplitud del concepto tradicional de Seguridad y Defensa. Se trata de un enfoque global que incluye componentes políticos, económicos, sociales y militares, en donde no se descarta en el futuro la ocurrencia del conflicto bélico clásico o de alta intensidad. Esta condición exige la participación de diversos actores en los espacios nacionales e internacionales, generándose las *relaciones interministerial e intersectorial*. Será el Estado el encargado de crear este tipo de relaciones en la búsqueda de una agenda consensuada destinada a las sucesivas políticas que fortalezcan los niveles de Seguridad y de Defensa nacional.

2. Conceptualización de Seguridad y Defensa

Los conceptos de Seguridad y Defensa tienden a confundirse y el debate se agudiza cuando ambos conceptos se asocian con el empleo coactivo de la fuerza militar, o bien, cuando a

la defensa se le adjudican responsabilidades propias de la seguridad interior. Esta confusión, en cierto modo, ha sido ayudada por la *ausencia de una política pública explícita de seguridad*. Aquí intentaré explicar algo al respecto en donde, además, se cruza la seguridad exterior y la seguridad interior.

“Los conceptos de Seguridad y Defensa tienden a confundirse y el debate se agudiza cuando ambos conceptos se asocian con el empleo coactivo de la fuerza militar, o bien, cuando a la defensa se le adjudican responsabilidades propias de la seguridad interior.”

La variedad de los problemas a la seguridad en nuestro país, no pueden ser abordados desde una sola arista porque en un mundo global las amenazas no se presentan por una vía, por el contrario, se observa un abanico de múltiples provocaciones e intensidades en donde los medios de la Defensa son una herramienta –entre otras- para solucionar parte del problema total. En este contexto, el

Estado constitucionalmente es el responsable de proveer seguridad a la sociedad, y serán las autoridades de la alta política, las encargadas de dirigir una agenda global destinada a consensuar la política de seguridad y de dirigir la correspondiente estrategia.

La seguridad desde el punto de vista estructural, adquiere doble dimensión y niveles. En la dimensión superior, se entiende como un conjunto de medidas conducentes al objetivo de permitir el desarrollo del país y resguardar a sus ciudadanos (política de seguridad). En la dimensión inferior, se conciben las acciones tendientes a lograr la situación de seguridad deseada (estrategia de seguridad). En esta teoría, los niveles están íntimamente relacionados con aquellos sectores que se

¹⁷ AGUIRRE, Mariana (editora). (1995-1996). Hacia el siglo XXI: los conflictos ambientales y la ecología. En: Raíces de los conflictos. (Anuario del CIP, p. 37). Barcelona: Icaria Editorial SA.

buscan preservar y que pueden ser objeto de amenazas de diverso tipo.

Profundizando el análisis de los niveles de la seguridad, para este caso, el referente se inscribe en la lectura de dos documentos normativos; la Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” ya citada, y la Ley 20.502 promulgada el 9 de febrero de 2011, que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ambas leyes representan los conceptos de seguridad exterior (Defensa) y de seguridad pública (Interior); a la vez, se fijaron las herramientas y los medios que cada cartera ministerial dispone para el cumplimiento de sus tareas. Se deduce que ambas seguridades son sectoriales –exterior e interior– y subordinadas a la política de seguridad del país. Por consiguiente, entre la seguridad dirigida por la alta política y las seguridades sectoriales dirigidas a nivel ministerial, existen relaciones de subordinación e interdependencia.

En esta orden, el ministerio de Defensa queda ligado a la neutralización de amenazas externas, y si se agregan otras normas constitucionales, la probable participación de los medios militares en tareas de orden interno se encuentra regulada en la Constitución Política que habla de los estados de excepción constitucional. Con todo, en condiciones de normalidad y por la naturaleza de sus funciones legales, tanto la Armada como la Fuerzas Aérea emplean medios en tareas asociadas a la seguridad del país en un sentido más amplio, a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Mariana Mercante y la Dirección General de Aeronáutica Civil, respectivamente.

“Sin embargo, la ausencia de una política de seguridad explícita, dificulta el entendimiento multidisciplinar de Seguridad y Defensa.”

Por otra parte, esta concepción de seguridades sectoriales hace difuso el límite entre la seguridad exterior y la seguridad interior, acompañada con la percepción de una disminución relativa de los conflictos entre los Estados, registrándose en cambio un aumento de la conflictividad al interior de los países o de baja intensidad. Desde esa perspectiva, el análisis de las amenazas transfronterizas precisa de un proyecto político de seguridad amplia y de la articulación de distintas políticas públicas apuntadas hacia una estrategia de seguridad.

En este planteamiento, se trae a colación la teoría de la Doctora Alda Mejía. Su posición acerca de la política de Defensa en una sociedad democrática debe circunscribirse, como en el caso de Chile, a neutralizar y llegado el caso, combatir amenazas externas. Excepcionalmente y de manera coyuntural, el sector Defensa podría contribuir a resolver situaciones de emergencia interna y poner a disposición sus capacidades ante urgencias, catástrofes y crisis¹⁸.

Frente a esta realidad, la solución a los problemas de seguridad del país no considera al instrumento militar como herramienta principal. Sin embargo, la *ausencia de una política de seguridad explícita*, dificulta el entendimiento multidisciplinar de Seguridad y Defensa. Si bien la interacción de los actores estatales es posible de cristalizar según la conducción política, el consenso y la visión sistémica debe obedecer a los intereses del país y no a situaciones de coyuntura.

¹⁸ MEJÍAS, Alda. La participación de las fuerzas armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina. [En línea] Real Instituto Elcano. DT N° 36/2008 - 30/07/2008. [Fecha de consulta: 28 febrero 2012] Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es

3. Polivalencia

Hans González, en un Cuaderno de Trabajo publicado por la ANEPE, se refiere a la participación de manera activa de las Fuerzas Armadas pertenecientes al sector Defensa en los desastres naturales y emergencias, “colaborando con medios humanos y materiales para la superación de las mismas (...)”. En ese mismo contexto, también el ministro de Defensa ha reconocido en las Fuerzas Armadas –dice el autor– como “un potencial de alto valor al momento de enfrentar desastres naturales o emergencias, ya sea por su rica experiencia en el manejo de este tipo de eventos, como también en la flexibilidad operacional de los medios”¹⁹.

Por otra parte, la conclusión de Ignacio Fuente Cobo en uno de los documentos de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, es que, en los escenarios actuales, la única forma de eliminar la incertidumbre –o al menos reducirla hasta unos niveles tolerables– es “aceptar la posibilidad de tener que hacer frente a conflictos de alta intensidad (convencionales) lo que exige una estructura de fuerzas capaz de responder a todas las amenazas imaginables... incluso para ser empleados en la gestión de catástrofes (...). La estructura militar, así como el personal que la integra, también tiene que ser *polivalente*”²⁰. Y, en la página web del Ejército de Chile, el significado de polivalencia se expresa así: “fuerzas capacitadas para realizar múltiples

tareas empleando la misma estructura, equipo, sistema de apoyo logístico y comunicaciones. Desarrollo de una capacidad institucional colectiva y en cada una de las unidades, sin modificar sus estructuras, para estar en condiciones de cumplir con las diferentes tareas o misiones de manera simultánea y/o sucesiva”.

“En todo caso, el término polivalencia se identifica plenamente con las condiciones actuales de las amenazas que han enrarecido la naturaleza del conflicto, tomando en cuenta como punto de partida la *disuasión convencional*, las *crisis externas*, las *agresiones externas*, y *seguridad internacional*.”

Entiendo, entonces, sobre la *polivalencia*, el carácter de la fuerza militar capaz de actuar ante las diferentes amenazas, sin perder de vista la razón fundamental que se desprende de la Constitución de la República y de las misiones encomendadas a las instituciones a través del ministerio de Defensa.

Asimismo, se insinúa el empleo de los institutos armados en la gestión de catástrofes, un pronunciamiento que nos recuerda la voluntad de servicio que históricamente han ofrecido a nuestros compatriotas. En todo caso, el término polivalencia se identifica plenamente con las condiciones actuales de las amenazas que han enrarecido la naturaleza del conflicto, tomando en cuenta como punto de partida la *disuasión convencional*, las *crisis externas*, las *agresiones externas*, y *seguridad internacional*.

4. Planificación por capacidades²¹

En la teoría se presentan numerosos modelos de planificación empleados por los Estados para atender sus respectivos requerimientos,

¹⁹ GONZALEZ, Hans. Consideraciones sobre el uso polivalente de los medios de las Fuerzas Armadas ante desastres naturales y emergencias: alcances y límites. [En línea]. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. CT. N° 12, noviembre de 2018. [Fecha de consulta: noviembre de 2019]. Disponible en: www.anepe.cl.

²⁰ FUENTE, Ignacio. Fuerzas Militares: ¿Polivalentes o especializadas?. [En línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. DA. marzo de 2014. [Fecha de consulta: noviembre de 2019]. Disponible en: www.ieee.es.

²¹ Esta parte del trabajo, al igual que otras, se encuentra desarrollada en detalle en la investigación realizada por el infrascrito en la ANEPE, producto de un concurso “extramuro”.

a pesar de los constantes cambios del entorno de seguridad y defensa y la consiguiente adaptación de los medios especializados y encargados de atenderlo. Se puede adelantar que ningún modelo de planificación de esta naturaleza incorpora *sentido puro*, más bien, a pesar de contar con elementos comunes, se priorizan determinados factores por encima de otros, resultando un concepto principal que busca responder a la realidad estratégica específica. Por consiguiente, los modelos ofrecen fortalezas y debilidades, demandando ser compatibilizados con los *reales imperativos estratégicos del país*.

Desde ese punto de vista, los enfoques alternativos de planificación propuestos por los estudiosos de la seguridad nacional estadounidense Henry C. Bartlett, G. Paul Colman, Jr., y Timothy E. Somes, quienes se preocuparon de actualizar la primera versión del documento publicado en 1985²², demuestran las variedades, fortalezas y debilidades de las alternativas de planificación, pero precisan de ser asociados a los reales imperativos políticos y estratégicos.

El modelo de planificación por capacidades, bastante detallado en el LDN-2017, encuentra sus orígenes en la revolución de los asuntos militares comenzada en la década de los años noventa en los EE.UU. de A. Se definieron nuevas formas y estilos para enfrentar los conflictos armados mediante el uso de tecnologías, inteligencia e innovación, integrando diferentes plataformas, sistemas de armas y combatientes. Luego, la respuesta al 11-S trajo consigo nuevos impulsos a la transformación militar emergiendo

conceptos como “Network Centric Warfare” y operaciones basadas en efectos, sin orientarse exclusivamente en la atrición del adversario, sino en generar condiciones para conformar una situación operativa favorable. A todas luces, el modelo por capacidades soluciona el problema de la incertidumbre, por ello, se habla de enfrentar amenazas simétricas mediante el desarrollo de capacidades múltiples.

“Otro punto determinante en la aceptación del modelo de planificación por capacidades, es la convivencia de un entorno estratégico donde existen interrelaciones entre la Seguridad y Defensa, cuyos espacios de separación son cada vez más difusos,...”

Otro punto determinante en la aceptación del modelo de planificación por capacidades, es la convivencia de un entorno estratégico donde existen interrelaciones entre la Seguridad y Defensa, cuyos espacios de separación son cada vez más difusos, así como también, responsabilidades con la seguridad compartida y defensa colectiva con socios y

aliados.

Ahondando en este marco de referencia el espíritu de la Ley N° 20.424 y la visión sistémica de planificación que esta normativa exhibe, las capacidades militares se deducen de los objetivos establecidos en la política de Defensa, *un problema irresuelto porque nuestro país no cuenta con una política de Defensa explícita*, pero, además, en forma más concreta, el documento que debe emitir el Presidente de la República desencadena y orienta el proceso de planificación que continúa en el ámbito ministerial encargado de fijar los objetivos por alcanzar y los esfuerzos exigibles a las fuerzas. Participan en este nivel los secretarios de Estado responsables de la asignación de recursos económicos tanto materiales como de personal, quienes se preocupan de definir anticipadamente el marco presupuestario.

²² BARTLETT, Henry C., COLMAN, G. Paul, Jr., SOMES, Timothy E. El Arte de la Estrategia y el Planeamiento de Fuerzas (segunda versión) En: **Revista del Colegio de Guerra Naval de EE.UU. de A.**: 37-48, mayo-juno de 1985.

Por todo lo dicho, se presenta la duda si se confunde el modelo de planificación por capacidades con el proceso doctrinario de la planificación estratégica de la Defensa, y si este modelo satisface los imperativos políticos y estratégicos de nuestro país en la época actual.

Finalmente, traigo a colación las áreas de misión establecidas por el ministerio de Defensa. Según lo descrito por el coronel Julio E. Soto Silva en Columna de Opinión publicada por la ANEPE²³, estas áreas proporcionan una visión general de la Defensa en un marco de referencia común para la planificación del desarrollo de capacidades y de las tareas que deben considerar las Fuerzas Armadas. Las áreas de misión son: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, Seguridad e Intereses Territoriales.

Pues bien, quisiera en esta parte referirme brevemente a dos aspectos: la primera tiene que ver con la profesión de los militares, y la segunda, con los procesos de planificación.

Las áreas de misión enunciadas en los párrafos anteriores dan cuenta de las numerosas actividades que deben realizar precisamente los militares profesionales, importante de tomar en cuenta porque al plantearse en la realidad de los cometidos ante la necesidad de generar seguridad y defensa, el referente inmediato es la naturaleza de la función Defensa y las tareas constitucionales. De aquí, fluye el perfeccionamiento de los militares durante la

carrera, el entrenamiento, y los programas de formación profesional. Aparentemente, lo que hacen las áreas de misión –junto con estandarizar un cúmulo de eventos– es diversificar y pluralizar precisamente la función primaria que es la Defensa de la nación. En otras palabras, se comprende que la Defensa abarca un amplio espectro de motivaciones y acciones interrelacionadas entre sí, lo cual me lleva a pensar que lo primordial, a veces, se diluye por la multiplicidad de las tareas anotadas en las áreas de misión.

“se presenta la duda si se confunde el modelo de planificación por capacidades con el proceso doctrinario de la planificación estratégica de la Defensa, y si este modelo satisface los imperativos políticos y estratégicos de nuestro país en la época actual.”

Dicho esto, debo entender que las áreas de misión “proporcionan una visión general de la Defensa en un marco de referencia común para la planificación del desarrollo de capacidades”. Dejo planteada la siguiente

duda: las áreas de misión ¿Constituyen un proceso de planificación en sí mismo? y de las tareas que deben considerar las Fuerzas Armadas ¿Fueron estas áreas la instancia primaria en donde comenzaron a configurarse las misiones de las instituciones armadas?

5. Escenarios de empleo de la función Defensa

La transfronterización de las amenazas y el carácter actual del régimen internacional decididamente transformaron el paradigma habitual de Seguridad y Defensa, con dimensiones distintas de acuerdo a los escenarios continentales e intensidad de las amenazas que hemos estado hablando. Pero, los países más avanzados no han desplazado la agenda tradicional por una nueva, por el

²³ SOTO, Julio. Las áreas de misión de las fuerzas armadas. [En línea]. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. CO. julio de 2019. [Fecha de consulta: noviembre de 2019]. Disponible en: www.anepe.cl.

contrario, entiendo que la agenda de Defensa se ha ampliado (robustecida), como se ha dicho, para enfrentar con éxito las emergencias y climas muy tensos producidos por los actores no estatales y la presencia de conflictos de naturaleza compleja, siendo algunos de éstos: terrorismo, ataques cibernéticos, crisis en los sistemas políticos, crisis de gobernanza, criminalidad, narcotráfico, crimen organizado, y corrupción.

En estas circunstancias, los principales centros de estudio han reformulado las teorías sobre el conflicto y el uso de la fuerza armada. La versión de algunos expertos señala que en la época actual estaría en desarrollo el conflicto híbrido cuyas formas de manifestarse incorpora varias de las características del conflicto convencional. Las amenazas pueden provenir tanto del Estado como de actores no estatales, y los modelos estratégicos y las consecuentes tácticas de enfrentamiento pueden utilizar doctrinas convencionales y/o métodos irregulares. Todo ello es parte del patrón de empleo de las fuerzas en los conflictos armados contemporáneos.

Pues bien, la comparación entre la forma en que se expresa el conflicto híbrido y las distintas definiciones de este fenómeno conviene tenerlo presente en las metodologías de estudio de Seguridad y Defensa pero, sobre todo, estas realidades traen consigo pensar en la formulación de una metodología que sea capaz de construir *amenazas híbridas*. En esa lógica, es factible entender en las dificultades que se han presentado al momento de responder a las amenazas de esta naturaleza mediante estrategias del pasado reciente. Ello quiere decir que las reflexiones ausentes de la necesaria

visión transversal del contexto híbrido podrían ser actualizadas sobre la base del contenido de una Política de Seguridad y de Defensa nacional explícita.

Conclusiones

“La versión de algunos expertos señala que en la época actual estaría en desarrollo el conflicto híbrido cuyas formas de manifestarse incorpora varias de las características del conflicto convencional...”

La defensa del territorio y de los intereses de la nación es una de las tendencias históricas trascendidas del siglo XIX al XX, y continuará siendo la principal preocupación reflejada en el paradigma de la Defensa. Asimismo, en esos años se advierte la necesaria complementariedad del cuerpo político con la Defensa, así lo demuestran los momentos de crisis vivido con los países vecinos, incluso, nuestro país fue parte de un acuerdo tripartido con Argentina y Brasil previendo solucionar los problemas bilaterales a través de las voluntades multilaterales.

En los inicios del siglo XX la respuesta política en materias de Defensa no mostró debilidades debido al interés de la autoridad política de fortalecer el sector en concordancia con las crisis fronterizas; sin embargo, a pesar de la creación del nuevo Ministerio de Defensa Nacional en 1932, por bastantes años del siglo XX las autoridades omitieron los esfuerzos orientados para cumplir con las tareas de la Defensa, lo cual significó la incompleta renovación del obsoleto armamento a través de los convenios firmados con los EE.UU. de A. Esta medida no fue suficiente para enfrentar las crisis de 1958 con Argentina, de 1975 con Perú, y de 1978 con Argentina. Es decir, no se evidencia un proceso lineal -en lo progresivo- de la Defensa y acorde con las circunstancias reinantes, más bien se trató de un proceso discontinuo quizás

por los motivos señalados en el contenido en los párrafos anteriores.

Ahora bien, en concordancia con la realidad de Seguridad y Defensa, en el trabajo se citó la promulgación la Ley 20.424 y del D.S. 113, y de ello se desarrollaron ideas sobre los siguientes temas: seguridad exterior, conflicto bélico clásico, y zona de paz; conceptualización de Seguridad y Defensa; significado de polivalencia; planificación por capacidades; y escenarios de empleo de la defensa. Allí es posible rescatar las consideraciones a tomar en cuenta para responder a las circunstancias asociadas a la Seguridad y Defensa del siglo XXI.

Sobre el particular, preciso en estas conclusiones en la necesidad de contar con una política de

seguridad estructurada en la gran política, y de allí, según corresponda, concluir en una política de Defensa con la consiguiente estrategia. La ausencia de una política de Defensa explícita induce a confundir los ámbitos de acción e instrumentos que se utilizan, causando innecesariamente zonas grises y seguridades sectoriales de escasa coordinación y sin dirección por parte de un organismo multidimensional.

Al respecto, los riesgos y las amenazas en un mundo global constituyen un problema transfronterizo que el Estado debe atender, a la razón de los intereses nacionales, con medios multisectoriales y medidas de cooperación internacional, sin perder de vista la tarea primordial de cautelar el desarrollo y brindar seguridad a todos los chilenos.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes impresas:

AGUIRRE, Mariana (editora). (1995-1996). Hacia el siglo XXI: los conflictos ambientales y la ecología. En: Raíces de los conflictos. (Anuario del CIP, p. 37). Barcelona: Icaria Editorial SA.

DEL POZO, José. Historia de América Latina y del Caribe (1825-2001). Santiago, LOM, 2002.
EMGE. Historia del Ejército de Chile, tomo IX. Santiago; IGM. 1984.

GOBIERNO DE CHILE. Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Santiago, Imprenta Nacional, 1900.

GÓNGORA, Mario. Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Santiago; Editorial Universitaria, 1981.

MATUS, Juan Guillermo. Régimen Jurídico de las ramas de la Defensa nacional. El Ejército de Chile. En: La Defensa Nacional. Santiago, Imp. Fuerza Aérea de Chile, 1945.

MOLINA, Johnson, Carlos. Conducción de la defensa nacional en Chile 1910-1960. En: La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro. Santiago; ANEPE, 2012.

ROTHKEGEL, Luis. Proceso de profesionalización de los ejércitos de Argentina y Chile. Implicancias en los sistemas políticos. 1895-1938. Santiago; CESIM, 2018.

UNIVERSIDAD DE CHILE – CESIM. A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional. Santiago; Instituto Estudios Internacionales de la UChile-CESIM, 2016.

Artículos de revistas y cuadernos de trabajo de centros e institutos de estudios:

AZNAR, Federico; GONZÁLEZ, Andrés. Las generaciones de guerras. Guerras de segunda y tercera generación (II) IEEEE. Boletín 59 diciembre de 2015.

BRAVO, Valdivieso Germán. El incidente del islote Snipe. En: Revista de Marina, enero, febrero 2018. Lecciones de la Historia.

DÍAZ, Francisco J. Estudio sobre la defensa territorial de Chile. En: Memorial del Estado Mayor, 1906.

FUENTES, Ignacio. Fuerzas Militares: ¿Polivalentes o Especializadas?. Documento de Análisis, IEEEE, marzo del 2014.

GONZALEZ, Hans. Consideraciones sobre el uso polivalente de los medios de las Fuerzas Armadas ante desastres naturales y emergencias: alcances y límites. Cuaderno de Trabajo, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, noviembre de 2018.

MEJÍAS, Alda. La participación de las fuerzas armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina. Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, N° 36, julio de 2008.

SOTO, Julio. Las áreas de misión de las fuerzas armadas. Columna de Opinión, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, julio de 2019.

DIRECCIÓN DEL CUADERNO

DIRECTOR

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

CONSEJO EDITORIAL

Guillermo Bravo Acevedo

Profesor de Estado en Historia y Geografía Económicas de la Universidad Técnica del Estado, Licenciado en Filosofía y Letras, Mención Historia de América, Universidad Complutense de Madrid; Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor e Investigador ANEPE. Ha participado como Profesor Invitado en la Universidad Complutense y Universidad de Extremadura de España y Universidad de Sao Paulo, Brasil. Además de impartir clases en la Universidad de Chile, USACH y Metropolitana de la Educación.

Carlos Ojeda Bennett

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.

Bernardita Alarcón Carvajal

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral, Bachiller en Ciencias Sociales en la misma casa de estudios, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE

